

ANALISA KEBIJAKAN PELAYANAN PUBLIK DI KABUPATEN GIANYAR

Oleh : Endang Larasati

ABSTRACT

Qualified and appropriate public services have been public demands together with the more democratic development of public awareness. Government's role as governor and regulator so far is not adequate yet to give opportunities to public to obtain services according to their fundamental rights as citizens. The regulation of public services, which is still distributed in many by sector regulations and is more state-oriented rather than people oriented, has made public services in Indonesia in the unmanageable state.

Managing public services with a regulation that is perceptive and more responsive to public demands, by inviting public participations, is viewed as necessary to create a model of theoretical and conceptual service contract reflecting the existence of law, which is not only responsive but also progressive and democratic.

Keywords : democratic, public policy, public services

A. PENDAHULUAN

Pelayanan publik yang akhir-akhir ini menjadi issue sentral telah memaksa baik institusi negara maupun masyarakat untuk melakukan regulasi kembali dalam penyelenggaraannya. Meskipun penyediaan pelayanan publik merupakan suatu kewajiban yang harus dilakukan oleh pemerintah sebagai penyelenggara negara. Akan tetapi kewajiban penyediaan pelayanan tersebut masih belum dapat memberikan kepuasan bagi masyarakat penggunaanya. Oleh karena itu pelibatan partisipasi masyarakat dalam regulasi pelayanan publik mutlak dilakukan, agar dapat diselenggarakan sesuai kesepakatan dan harapan para pihak.

Sudah menjadi rahasia umum jika kondisi pelayanan publik di Indonesia masih terus dinilai buruk oleh masyarakat penggunaanya. Berbagai keluhan dari masyarakat tentang pelayanan publik yang dikelola pemerintah masih sering terdengar.

Sesungguhnya pemerintah telah melakukan upaya-upaya perbaikan pelayanan publik melalui berbagai kebijakan dibidang pelayanan publik, namun

kualitas pelayanan publik masih terus dinilai buruk oleh masyarakat. Menghadapi situasi tersebut, nampaknya upaya perbaikan dan regulasi kebijakan penyelenggaraan layanan publik masih harus terus dilakukan terutama pada upaya-upaya perbaikan yang bersifat implementatif.

Menjawab tantangan tersebut, maka berbagai upaya perbaikan regulasi kebijakan penyelenggaraan layanan publik mutlak dilaksanakan, untuk dapat membantu instansi pemerintah penyelenggara pelayanan publik dalam memperbaiki kinerja pelayanan. Beberapa manfaat dari regulasi kebijakan pelayanan antara lain adalah untuk memberikan kepastian dan jaminan kepada masyarakat bahwa mereka akan mendapatkan pelayanan yang berkualitas dan dapat dipertanggung jawabkan. Penelitian tentang analisa kebijakan pelayanan publik di kabupaten Gianyar dimaksudkan untuk memperoleh gambaran penyelenggaraan pelayanan publik bagi masyarakat, untuk kemudian diidentifikasi faktor-faktor yang menjadi pendorong serta penghambat best practise penyelenggaraan kebijakan pelayanan publik.

B. PEMBAHASAN

Penelitian yang dilakukan di Kabupaten Gianyar didasarkan pada suatu pandangan teoritik tentang penyelenggaraan pelayanan publik yang pada kenyataannya bersejalan dengan perkembangan kehidupan masyarakat penggunaannya. Perkembangan ini sangat dipengaruhi ekologi wilayah penelitian, sehingga terjadi pergeseran dan variasi dalam penyelenggaraan kebijakan pelayanan publik. Pergeseran ini juga mengikuti pergeseran administrasi negara termasuk di dalamnya kebijakan penyelenggaraan pelayanan publik.

B.1.1 PERKEMBANGAN PARADIGMA ADMINISTRASI PUBLIK

Penyelenggaraan pelayanan publik oleh lembaga pemerintah kepada masyarakat warga negara dapat kita kaji dengan mengikuti alur perkembangannya. Tahun 1992 Barzelay dan Armajani, sebagaimana dikutip oleh

Yeremias T Keban, menyampaikan adanya pergeseran dari paradigma birokratik, menuju ke paradigma "*post bureaucratic paradigm*".¹

Dijelaskan lebih lanjut oleh Barzelay dan Armajani, perbedaan dua paradigma di atas, yaitu paradigma birokratik dan paradigma "*post bureaucratic paradigm*", seperti tampak dalam bagan berikut:

Tabel II.2.

Pergeseran Paradigma Administrasi Publik

PARADIGMA BIROKRATIK	PARADIGMA <i>POST BUREAUCRATIC</i>
Menekankan kepentingan publik, efisiensi, administrasi, dan kontrol	Menekankan hasil yang berguna bagi masyarakat, kualitas dan nilai, produk, dan keterikatan terhadap norma
Mengutamakan fungsi, otoritas dan struktur	Mengutamakan misi, pelayanan dan hasil akhir (<i>outcome</i>)
Menilai biaya, menekankan tanggung jawab (<i>responsibility</i>)	Menekankan pemberian nilai (bagi masyarakat), membangun akuntabilitas dan memperkuat hubungan kerja
Mengutamakan ketaatan pada aturan dan prosedur	Menekankan pemahaman dan penerapan norma-norma, identifikasi dan pemecahan masalah, serta proses perbaikan yang berkesinambungan

¹ Lihat Keban, Yeremias, *Enam Dimensi Strategis Administrasi Publik, Konsep, Teori dan Issue*, Gaya media, Yogyakarta, 2004, hal.. 33.

Mengutamakan beroperasinya sistem-sistem administrasi	Menekankan pemisahan antara pelayanan dengan kontrol, membangun dukungan terhadap norma-norma, memperluas pilihan masyarakat, mendorong kegiatan kolektif, memberikan insentif, mengukur dan menganalisis hasil dan memperkaya umpan balik
-------------------------------------------------------	--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

Sementara itu David Osborne dan Peter Plastrik, menyampaikan pemikirannya tentang perkembangan paradigma administrasi negara, yang sangat reformatif yaitu "*Reinventing Government*". Di dalam paradigma ini pemerintah pada saat sekarang harus lebih bersifat :

1. *Catalytic*
2. *Community owned*
3. *Competitive*
4. *Mission driven*
5. *Result oriented*
6. *Customer driven*
7. *Enterprising*
8. *Anticipatory*
9. *Decentralized*
10. *Market oriented*.²

Pemerintah sebagai penyelenggaran pelayanan publik diharuskan memiliki fungsi katalitis, mampu untuk memberdayakan masyarakat, melakukan upaya-upaya untuk mendorong semangat kompetisi, selalu berorientasi kepada misi, lebih mengutamakan dan mengutamakan hasil daripada cara atau proses, kepentingan masyarakat sebagai acuan utama, berjiwa wirausaha, dan selalu bersikap antisipatif atau berupaya mencegah

² Lihat, David Osborne dan Peter Plastrik, *Memangkas Birokrasi, Lima Strategi Menuju Pemerintahan Wirausaha*, Victory Jaya Abadi Jakarta, 2000.

timbulnya masalah, bersifat desentralistis dan berorientasi pada pasar.³ Oleh karena itu misalkan terjadi suatu perselisihan, sengketa dan atau pengaduan, maka proses pengelolaan nya diselaraskan dengan asas-asas tersebut.

Paradigma "Reinventing Government" ini juga dikenal dengan nama *New Public Management* (NPM), yang kemudian dilanjutkan dengan diterapkannya prinsip *good governance*.

Pemerintahan yang baik (*good governance*) merupakan issue yang paling mengemuka dalam pengelolaan administrasi publik dewasa ini. Tuntutan gencar yang dilakukan masyarakat kepada pemerintah untuk melaksanakan penyelenggaraan pemerintahan yang baik sejalan dengan meningkatnya peradaban masyarakat dan globalisasi. *Good governance* sebagai penterjemah konkrit demokrasi meniscayakan adanya *civic culture* sebagai penopang *sustainability* demokrasi, mengandung dua pengertian : (1) nilai-nilai yang menjunjung tinggi keinginan/kehendak rakyat, nilai-nilai yang dapat meningkatkan kemampuan untuk mencapai tujuan kemandirian emosional, pembangunan berkelanjutan dan keadilan sosial, (2) aspek-aspek fungsional dari pemerintahan yang efektif dan efisien dalam pelaksanaan tugasnya untuk mencapai tujuan-tujuan tersebut di atas⁴.

Hood sebagaimana dikutip oleh Yeremias T Keban, mengungkapkan bahwa ada tujuh komponen doktrin dalam *New Public Management* (NPM) yaitu:

1. Pemanfaatan manajemen profesional dalam sektor publik;

³ David Osborne dan Ted Gaebler, *Reinventing Government, Laboratories of Democracy*, dalam Yeremias T. Keban, *Op. Cit.*, hal. 34..

⁴ *Modul Sosialisasi Sistem Akuntabilitas Kinerja Instansi Pemerintah (AKIP), Akuntabilitas dan Good Governance*, Lembaga Administrasi Negara, dan Badan Pengawas Keuangan dan pembangunan, 2000, hal. 6.

2. Penggunaan indikator kinerja;
3. Penekanan yang lebih besar pada *control output*
4. Pergeseran perhatian ke unit-unit yang lebih kecil
5. Pergeseran ke kompetisi yang lebih tinggi
6. Penekanan gaya sektor swasta pada praktek manajemen
7. Penekanan pada disiplin dan penghematan yang lebih tinggi dalam penggunaan sumberdaya.⁵

Lebih lanjut Ferlie, Asdhburner, Fitzgerald dan Pettigrew, sebagaimana dikutip oleh Yeremias T Keban, menyatakan *New Public Management* ini telah mengalami perubahan orientasi. Tahap-tahap perubahan orientasi *New Public Management* ini meliputi:

1. *The efficiency drive*, yaitu mengutamakan nilai efisiensi dalam pengukuran kinerja.
2. *Downsizing and decentralization*, yang mengutamakan penyederhanaan struktur, memperkaya fungsi dan mendelegasikan otoritas kepada unit-unit yang lebih kecil agar dapat berfungsi secara cepat dan tepat.
3. *In search of excellence*, yang mengutamakan kinerja optimal dengan memanfaatkan ilmu pengetahuan dan teknologi.
4. *Public service orientation*, menekankan pada kualitas, misi dan nilai-nilai yang hendak dicapai organisasi publik, memberikan perhatian yang lebih besar kepada aspirasi, kebutuhan, dan partisipasi "user" dan warga masyarakat, memberikan otoritas yang lebih tinggi kepada pejabat yang dipilih masyarakat, termasuk wakil-wakil mereka, menekankan *social learning* dalam pemberian pelayanan publik, dan penekanan pada evaluasi kinerja secara berkesinambungan, partisipasi masyarakat dan akuntabilitas⁶.

Berkait dengan proses perkembangan tersebut di atas Warsito Utomo menjelaskan bahwa saat ini telah terjadi perubahan paradigma administrasi negara, dari *Traditional public administration* (TPA) menuju *New public*

⁵ David Osborne dan Ted Gaebler, *Reinventing Government, Laboratories of Democracy*, dalam Yeremias T. Keban, *Op. Cit.*, 34..

⁶ *Ibid.*, hal. 35.

administration.(NPA), Pada *Tradisional Public Administration* orientasi administrasi negara, lebih ditekankan kepada *Control, Order, Prediction (COP)*, yang sangat terikat kepada *political authority, tightening control, to be given and following the instruction*. Pada *New Public Management*, administrasi negara diarahkan kepada *alignment creativity and empowering (ACE)*⁷.

Dalam paradigma baru administrasi negara, selanjutnya dijelaskan lebih lanjut oleh Warsito Utomo bahwa "segala proses, sistem, *prosedur, hierarchi* atau *lawfull state* tidak lagi merupakan acuan yang utama meskipun tetap perlu diketahui dan merupakan *skill*. Tetapi *results, teamwork, fleksibilitas* haruslah lebih dikedepankan, disebabkan oleh tekanan, pengaruh, adanya *differentiated public demand*"⁸.

B.2. The New Public Services Paradigm

Paradigma baru administrasi publik, menyebabkan pola hubungan antara negara dengan masyarakat, yang lebih menekankan kepada kepentingan masyarakat. Akibatnya negara dituntut untuk memberikan pelayanan kepada masyarakat dengan lebih baik dan lebih demokratis. Pemahaman yang senada diberikan oleh Denhardt bahwa paradigma baru pelayanan publik (*New Public Services Paradigm*) lebih diarahkan pada "*democracy, pride and citizen*". Lebih lanjut dikatakan bahwa "*Public servants do not delever customer service, they delever democracy*". Oleh sebab itu nilai-nilai demokrasi, kewarganegaraan dan

⁷ Warsito Utomo, *Administrasi Publik Baru Indonesia, Perubahan Paradigma dari Administrasi Negara ke Administrasi Publik*, Pustaka pelajar, jogyakarta, 2006, hal. 4.

⁸ *Ibid.*, hal. 8.

pelayanan untuk kepentingan publik harus dipandang sebagai norma mendasar dalam penyelenggaraan administrasi publik.

Perjalanan demokratisasi yang berlangsung di Indonesia memberikan pelajaran yang berharga bagi pemerintah (birokrasi) dan warga negara (*citizen*). Wajah dan sosok birokrasi kini mengalami perubahan dari birokrasi yang kaku berorientasi ke atas menuju ke arah birokrasi yang lebih demokratis, responsif, transparan, non partisan. Birokrasi tidak dapat lagi menempatkan diri sebagai sosok institusi yang angkuh dan tak tersentuh oleh kritik dari pihak luar birokrasi. Gelombang reformasi politik yang terjadi tahun 1997 telah mampu meruntuhkan tembok "keangkuhan" birokrasi dan melahirkan masyarakat sipil (*civil society*) yang kuat. Tuntutan masyarakat akan perbaikan kinerja birokrasi telah menjadi wacana publik di era reformasi sekarang ini. Di samping itu, semakin maraknya isu demokratisasi telah memperkuat posisi masyarakat sipil untuk menuntut hak-hak mereka ketika berhubungan dengan birokrasi. Dalam konteks demikian, birokrasi perlu merevitalisasi diri untuk dapat menghasilkan pelayanan publik yang demokratis, efisien, responsif, dan transparan.

Dalam model *new public service*, pelayanan publik berlandaskan pada teori demokrasi yang mengajarkan adanya egaliter dan persamaan hak di antara warga negara, karena pada dasarnya rakyat (*demos*) itulah yang merupakan pemegang kekuasaan tertinggi (*kratein*), berkonsekuensi logis pada konsep bahwa sejak dalam statusnya yang di alam kodrati, sampaipun ke statusnya sebagai warga negara, manusia-manusia itu memiliki hak-hak yang karena sifatnya yang asasi tidak akan mungkin diambil-alih, diingkari dan/atau dilanggar (*inalienable, inderogable, inviolable*) oleh siapapun yang tengah berkuasa. Bahkan, para penguasa itulah yang

harus dipandang sebagai pejabat-pejabat yang memperoleh kekuasaannya yang sah karena mandat para warga negara melalui suatu kontrak publik, suatu perjanjian luhur bangsa yang seluruh substansi kontraktualnya akan diwujudkan dalam bentuk konstitusi⁹. Dalam model ini kepentingan publik dirumuskan sebagai hasil dialog dari berbagai nilai yang ada di dalam masyarakat. Kepentingan publik bukan dirumuskan oleh elite politik seperti yang tertera dalam aturan. Birokrasi yang memberikan pelayanan publik harus bertanggung jawab kepada masyarakat secara keseluruhan. Peranan pemerintah adalah melakukan negosiasi dan menggali berbagai kepentingan dari warga negara dan berbagai kelompok komunitas yang ada. Dalam model ini, birokrasi publik bukan sekedar harus akuntabel pada berbagai aturan hukum, tetapi juga harus akuntabel pada nilai-nilai yang ada dalam masyarakat, norma politik yang berlaku, standar profesional, dan kepentingan warga negara. Itulah serangkaian konsep pelayanan publik yang ideal masa kini di era demokrasi.¹⁰

Tabel II. 3.

Pergeseran Paradigma Model Pelayanan Publik

Aspek	Old Public Adm.	New Public Adm.	New Public Service
Dasar Teoritis	Teori Politik	Teori Ekonomi	Teori Demokrasi

⁹ Soetandyo Wignjosoebroto, “*Demokrasi dan Hak-Hak Asasi Manusia*”, dalam makalah yang disampaikan dalam rangka Pelatihan HAM oleh Pusat Studi HAM Universitas Surabaya, Kamis, 30 Juni 2005.

¹⁰ *Op. Cit.*, hal. 28-29.

Konsep kepentingan publik	Kepentingan publik adalah sesuatu yang didefinisikan secara politis dan yang	Kepentingan publik mewakili agregasi dari kepentingan individu	Kepentingan publik adalah hasil dari dialog tentang berbagai nilai.
Kepada siapa birokrasi publik harus	Clients dan pemilih	Customers	Warganegara (citizens)
Peranan pemerintah	Rowing (pengayuh)	Steering (mengarahkan)	Negosiasi dan mengelaborasi berbagai kepentingan di antara
Akuntabilitas	Menurut hirarki administratif	Kehendak pasar yang merupakan hasil keinginan customers	Multi aspek: Akuntabel pada hukum, nilai komunitas, norma politik,

Sumber: Diadopsi dari Denhardt dan Denhardt, 2000: 28-29.

Dasar teoritis pelayanan publik yang ideal menurut paradigma *New Public Service* sebagaimana didiskusikan di atas adalah bahwa pelayanan publik harus responsif terhadap berbagai kepentingan dan nilai yang ada. Tugas pemerintah adalah melakukan negosiasi dan mengelaborasi berbagai kepentingan di antara warga negara dan kelompok komunitas. Ini mengandung makna bahwa karakter dan nilai yang terkandung dalam pelayanan publik tersebut harus berisi preferensi nilai-nilai yang ada dalam masyarakat. Karena masyarakat bersifat dinamis, maka karakter pelayanan publik juga harus selalu berubah mengikuti perkembangan masyarakat. Hukum administrasi negara bidang pelayanan publik seharusnya diselenggaraan seirama dengan tuntutan pelayanan publik yang responsif tersebut.

Di samping itu, pelayanan publik model baru harus bersifat nondiskriminatif sebagaimana dasar teoritis yang digunakan, yakni teori demokrasi yang menjamin adanya persamaan di antara warga negara, tanpa membedakan asal usul warga negara, kesukuan, ras, etnik, agama, dan latar belakang kepertaian. Ini berarti setiap warga negara diperlakukan sama ketika berhadapan dengan birokrasi publik untuk menerima pelayanan sepanjang syarat-syarat yang dibutuhkan terpenuhi. Hubungan yang terjalin antara birokrat publik dengan warga negara adalah hubungan impersonal sehingga terhindar dari sifat nepotisme dan primordialisme.

B.3. Regulasi kebijakan Pelayanan Publik Kabupaten Gianyar.

Penyelenggaraan pelayanan publik yang berkualitas merupakan kewajiban yang harus dilakukan oleh setiap penyelenggara negara. Bahkan dikatakan bahwa salah satu tolok ukur keberhasilan penyelenggaraan negara dapat dilihat dari kualitas pelayanan publik yang disediakan. Oleh karena itu upaya pemerintah Kabupaten Gianyar untuk menyelenggarakan pelayanan publik yang berkualitas dan berkeadilan terus menerus dilakukan melalui berbagai kebijakan pengaturan dibidang pelayanan publik¹¹. Paradigma pelayanan yang dikembangkan pun bergeser dari yang berorientasi pada pelayanan yang keadilan distributif menuju pada pelayanan yang keadilan yang komotatif¹², pelayanan dilaksanakan lebih demokratis dan berorientasi pada

¹¹ Lihat Strategi Peningkatan Kualitas Pelayanan Publik, oleh Lembaga Administrasi Negara Republik Indonesia, Pusat Studi Pelayanan Publik menentangahkan pentingnya pengaturan penyelenggaraan pelayanan publik di Indonesia dalam segala tingkatan pemerintahan. Kesemua pengaturan penyelenggaraan pelayanan publik semata-mata ditujukan untuk meningkatkan dan menyempurnakan pelayanan publik yang diselenggarakan oleh lembaga-lembaga pemerintah agar tercipta pelayanan yang berkualitas dan berkeadilan.

¹² Konsep keadilan dari Arisoteles dimana kadilan distributif dimaksudkan, adalah keadilan mengenai pembagian hak dan kewajiban berdasarkan keputusan yang berkekuasaan (tribunus—kepala suku) dan proses penetapan hak dan kewajiban yang dalam konteks penelitian ini adalah perihal pelayanan publik, maka segala keputusan yang adalah berdasarkan keputusan penguasa (lembaga penyelenggara pelayanan), sedang keadilan komotatif adalah penetapan

kepentingan para pihak yaitu penyelenggara pelayanan dan pengguna pelayanan publik.

Secara operasional pengaturan penyelenggaraan pelayanan publik di Kabupaten Gianyar Provinsi Bali dilaksanakan oleh Kantor Pelayanan Terpadu yang tugas pokok dan fungsinya ditetapkan dengan Peraturan Bupati Gianyar Nomor 33 tahun 2005, tertanggal 31 Januari 2005. Pelaksanaan pelayanan terpadu satu pintu ini didasarkan pada pertimbangan Instruksi Presiden Republik Indonesia Nomor I tahun 1995 tentang perbaikan dan peningkatan Mutu Pelayanan Aparatur Kepada Masyarakat, dan pertimbangan lain seperti tuntutan masyarakat yang menuntut penambahan beberapa unit, pelayanan umum kepada masyarakat yang tidak bisa ditunda-tunda lagi.

Kantor Pelayanan Terpadu sebagai lembaga penyangga dan unsur pelaksana regulasi pelayanan publik di Kabupaten Gianyar dipimpin oleh seorang kepala kantor dan bertanggung jawab kepada Bupati melalui Sekretaris Daerah, dan melaksanakan tugas-tugas pokok (1) Melaksanakan sebagian urusan rumah tangga dalam bidang pelayanan terpadu, (2) Melaksanakan tugas dekonsentrasi dan pembantuan dibidang pelayanan terpadu yang diberikan bupati. (3) Melaksanakan koordoinasi dengan instansi terkait dibidang perijinan, non perijinan dan pengaduan masyarakat.

B.4. KEBIJAKAN PELAYANAN PUBLIK

Kebijakan, dalam hal ini kebijakan yang mengatur pelayanan publik. dikonsepkan sebagai sebuah "konstruksi" yang batasan definitifnya terikat pada dimensi dan waktu tatkala subjek-subjek berinteraksi secara komunikatif untuk menghasilkan produk

hak dan kewajiban para pihak (dari kata ko- dan mutasi) ditetapkan bersama-sama antara para pihak pengguna dan penyelenggara pelayanan publik dan merupakan kesepakatan bersama para pihak.

pemikiran yang sama. Artinya, keijakan dalam konteks studi pelayanan publik tidak akan difahami sebagai entitas normatif yang objektif semata, tetapi difahami sebagai *dependen variable* dari suatu proses sosial politik yang melibatkan sejumlah aktor individu yang berpartisipasi dalam suatu proses.

Dengan demikian, proses konstruksinya, dengan demikian, juga tidak dipahami sekadar tehnik konstruksi kebijakan sebagai prosedur standar, tetapi difahami sebagai totalitas proses yang berada dalam keadaan saling berkait dengan variabel sosial, kultur dan politik. Konstruksi kebijakan pelayanan publik dipahami sebagai produk politik yang karakternya antara lain ditentukan oleh dinamika sosial yang berkaitan dengan administrasi publik dan lebih khusus lagi berkenaan dengan kebijakan pelayanan publik.

Oleh karena itu didalam mengkonstruksi kebijakan pelayanan publik, maka konstruksi kebijakan penyelenggaraan pelayanan publik harus lebih memenuhi harapan masyarakat. yang memungkinkan terealisasinya Standar Pelayanan Publik, dalam kerangka penyelenggaraan kebijakan pelayanan publik, yang lebih responsif dan partisipatif dan yang secara khusus lebih bersesuaian dengan kondisi yang berkembang dalam masyarakat daerah dimana pelayanan itu diselenggarakan.

Diketahui lewat penelitian ini bahwa perubahan-perubahan sosial-kultural dan politik telah terjadi di daerah-daerah, yang berdampak pada terjadinya pergeseran yang menuju ke terjadinya berbagai ragam respons, yang dapat diduga akan lebih memenuhi tututan dan kebutuhan masyarakat setempat. Pergeseran ini berseiring dengan pergeseran paradigma yang mengarah ke paradigma baru yang disebut *The New Public Service Paradigm*, yang mensyaratkan terpenuhinya kriteria partisipasi, keadilan sosial, transparansi, kepastian dan keterjangkauan bagi dan oleh masyarakat yang berhak atas

pelayanan publik. Dari penelitian yang dilakukan di wilayah penelitian diperoleh fakta regulasi dan Standar Pelayanan Publik yang bervariasi sehubungan dengan kondisi sosial, budaya dan kebutuhan masyarakat di masing-masing wilayah penelitian yang berbeda.

Pemberian ruang partisipasi masyarakat dalam pengaturan penyelenggaraan pelayanan publik dimaksudkan untuk mengakomodasi tuntutan demokrasi yang berkembang dalam masyarakat. Dengan diakomodasinya kepentingan dan kebutuhan masyarakat diharapkan akan terbangun komitmen bersama dalam kegiatan penyelenggaraan pelayanan publik dalam masyarakat. Komitmen bersama dapat dibina dengan mengesampingkan kepentingan dan ego instansi-instansi kedinasan dalam masyarakat. Pengaturan penyelenggaraan pelayanan publik yang dibangun dengan komitmen bersama akan menghasilkan kebijakan dan aturan yang mencerminkan moralitas kerja-sama. Perilaku penyelenggara pelayanan publik dan masyarakat pengguna pelayanan publik akan tunduk pada prinsip-prinsip dan kebijakan yang telah disepakati.

Sementara itu, mekanisme pengaturan dan penyelenggaraan pelayanan publik pun dapat diharapkan kalau akan berjalan dalam suatu situasi saling kontrol antara para penyelenggara dan warga masyarakat pengguna jasa pelayanan publik. Melalui mekanisme ini akan tercipta pelayanan yang berkeadilan serta meningkatkan posisi warga, tidak saja sebagai pengguna pelayanan saja tetapi juga sebagai pihak yang akan lebih berposisi tawar (*bargain*) yang lebih baik untuk mendapatkan jasa pelayanan yang lebih baik. Tanggung jawab bersama yang dikembangkan melalui ruang partisipasi masyarakat dengan model tersebut di atas juga dapat diharapkan akan merangsang penyelenggara pelayanan publik untuk mengembangkan dan memperluas kompetensi aparaturnya agar senantiasa dapat melaksanakan tugas pelayanan dengan lebih baik. Model penyediaan ruang partisipasi

masyarakat dalam pengaturan dan penyelenggaraan pelayanan publik, diharapkan akan mampu memberi pembelajaran kepada masyarakat untuk lebih bertanggung-jawab dalam proses demokrasi yang sedang berjalan. Model partisipasi dalam penyelenggaraan pelayanan publik yang mengedepankan tanggung-jawab bersama, para pihak diharapkan senantiasa mengembangkan pencarian alternatif secara positif berkait sistem pngatutan, sistem penyelenggaraan, dan kewajiban berswasembada untuk tidak bergantung kepada pihak luar. Pemberian insentif kepada penyelenggara dan pengguna pelayanan dapat dikembangkan melalui forum pelibatan para pihak dalam ruang partisipasi masyarakat.

Regulasi penyelenggaraan pelayanan publik yang melibatkan para pihak dengan tujuan terbinanya komitmen bersama dalam ruang partisipasi masyarakat, ialah antara penyelenggara pelayanan dan warga masyarakat, akan mengantar para pihak ke dalam proses pengaturan penyelenggaraan pelayanan publik yang lebih responsif. Sebuah regulasi yang dapat memenuhi tuntutan agar aturan hukum terkonstruksi sebaga produk proses yang lebih responsif pada kebutuhan sosial yang terasa mendesak, dan bersamaan dengan itu juga tetap mempertahankan kontruksi-konstruksi normatif hasil proses institusional para politisi di badan-badan legislatif.

Regulasi yang demikian itu akan sesuai dengan perkembangan paradigma dalam ilmu hukum, dari yang normatif-positivistik ke yang progresif-sosiologik, yang memungkinkan kebijakan-kebijakan yang lebih responsif untuk membukakan kesempatan kepada *stake-holders* untuk ikut langsung berpartisipasi dalam proses pembentukan hukum sebagai suatu *rational construct in concreto*. Penyelenggaraan pelayanan publik dengan membukakan ruang guna menyertakan partisipasi masyarakat seperti tersebut merupakan dasar-dasar penerapan apa yang disebut *New Public Service Paradigm*.

Berdasarkan hasil penelitian dan pemikiran teoretisasinya, disertasi ini menyarankan perlunya mengatur pelayanan publik dengan suatu regulasi yang diundangkan dalam bentuk suatu Peraturan Daerah yang tanggap pada norma-norma lokal yang terpilih sebagaimana yang berlaku dan berkembang dalam masyarakat setempat. Peraturan Daerah yang menetapkan Standar Pelayanan Publik yang tanggap pada tuntutan daerah seperti itu boleh diharapkan akan mampu menyelesaikan berbagai problem praktis yang mengatur prosedur, penetapan biaya, waktu dan mekanisme pengaduan dan penetapan fasilitas pelayanan.

Standar Pelayanan Publik yang disusun secara konstruktif dan lebih responsif, dengan mengundang partisipasi masyarakat seperti itu, dipandang perlu untuk diproses lebih lanjut, sehingga tidak lagi berwujud penetapan normatif yang sentral, melainkan sudah berupa kontrak pelayanan antara pemerintah daerah dan masyarakat setempat.. Standar Pelayanan untuk kepentingan publik seperti itu amat mendesak untuk segera diwacanakan, dan disimpulkan, yang walaupun belum sampai pada tahap “sudah selesai diperdakan” mungkin saja sudah dapat dipakai sebagai sumber hukum yang materiil (*materiele rechtsbron*) dalam penyelesaian-penyelesaian perkara pelayanan pada tataran yang lebih luas. Model kontrak pelayanan secara teoretik dan konseptual mencerminkan adanya hukum yang tidak hanya responsif akan tetapi juga progresif dan demokratik. .

C. P E N U T U P

C.1. KESIMPULAN

Didalam merumuskan kebijakan pelayanan publik, maka konstruksi perumusan kebijakan penyelenggaraan pelayanan publik harus lebih memenuhi harapan masyarakat yang memungkinkan terealisasinya Standar Pelayanan Publik, dalam kerangka penyelenggaraan kebijakan pelayanan publik, yang lebih responsif dan partisipatif dan yang secara khusus lebih bersesuai dengan kondisi yang berkembang dalam masyarakat daerah dimana pelayanan itu diselenggarakan.

Konstruksi perumusan kebijakan yang dilakukan seperti terproses diatas, akan sesuai dengan perkembangan paradigma pelayanan publik, dari yang normatif-positivistik ke yang progresif-sosiologik, yang memungkinkan kebijakan-kebijakan yang lebih responsif untuk membukakan kesempatan kepada *stakeholders* untuk ikut langsung berpartisipasi dalam proses pembentukan hukum sebagai suatu *rational construct in concreto*. Proses konstruksi perumusan kebijakan penyelenggaraan pelayanan publik dengan membukakan ruang guna menyertakan partisipasi masyarakat seperti tersebut merupakan dasar-dasar penerapan apa yang disebut *New Public Service Paradigm*

C.2. SARAN .

Berdasarkan hasil penelitian dan pemikiran teoretisasinya, penelitian ini menyarankan perlunya mengkonstruksi perumusan kebijakan pelayanan publik dengan suatu regulasi yang tanggap pada norma-norma lokal yang terpilih sebagaimana yang berlaku dan berkembang dalam masyarakat setempat. Model penetapan kebijakan pelayanan publik yang tanggap pada tuntutan daerah seperti itu boleh diharapkan akan mampu menyelesaikan berbagai problem praktis yang

mengatur prosedur, penetapan biaya, waktu dan mekanisme pengaduan dan penetapan fasilitas pelayanan.

DAFTAR PUSTAKA

- Agus Dwiyanto, *Reformasi Tata Pemerintahan dan Otonomi Daerah*, Pusat Studi kependudukan Uniiversitas Gajah Mada, Jogyakarta, 2003
- Baldrige National Quality Program, 2002, Baldrige, Six Sigma & ISO : Understanding Your Options, National Institute of Standards and Technology.
- , Baldrige Performance Excellence Delivers World-Class Result, National Institute of Standards and Technology.
- Bambang Eka Cahya Widodo, “Perencanaan Partisipatif dan Perubahan Paradigma Pemerintahan” dalam Alexander Abe, *Perencanaan Daerah Partisipatif*. Yogyakarta: Penerbit Pembaruan, 2005.
- Blau Peter M. dan Meyer, Marshall W. *Birokrasi dalam Masyarakat Modern*, Jakarta: UI Press, 1987.
- Center For Population And Policy Studies, *Public Service Performance, Bureucratic Corruption in Indonesia*, Gajah Mada University, Yogyakarta, 2001.
- Cohen, Steven, 1993, Total Quality Management in Government : “a Practical Guide for the Real World”, San Fransisco : Jossey Bass Inc.
- David Osborne dan Peter Plastrik, *Memangkas Birokrasi, Lima Srategi Menuju Pemerintahan Wirausaha*, Victory Jaya Abadi Jakarta, 2000.
- David Osborne dan Ted Gaebler, *Reinventing Government, Laboratories of Democracy*, dalam Yeremias T. Keban, Enam Demensi Strategis Administrasi Publik, Konsep, Teori dan Issue, Gaya media, Yogjakarta, 2004
- Denhardt, Janet Valerie and Denhardt, Robert B., *The New Publik Service: Serving Not Steering*, ME Sharpe Inc., New York, 2003.

Irfan Islamy. M. *Prinsip-Prinsip Perumusan Kebijaksanaan Negara*. Jakarta : Bina Aksara. 1989

-----. *Prinsip-prinsip Perumusan Kebijaksanaan Negara*, Jakarta: Bumi Aksara, 2002.

Lovelock, Christopher, *Product Plus, How Product + Service = Competitive Advantage*. Mc. Graw Hill International Editions, new York, 1994, Hal. 448.

-----. *Product Plus, How Product + Service = Competitive Advantage*. Mc. Graw Hill International Editions, new York, 1994, Hal. 448.

Santos, Boaventura de Sousa. *Toward a New Common Sense: Law, Science and Politics in the Paradigmatic Transition*. New York: Routledge, 1995, halaman 251.

Sianipar, J.P.G, *Managemen Pelayanan Publik*, LAN, Jakarta, 1995, Tangkilisan, Hassel Nogi, Management modern Untuk Sektor Publik, Balarairung & Co, Yogyakarta, 2003.

-----, *Managemen Pelayanan Publik*, Lembaga Administrasi Negara, Jakarta, 1995.

Stringham, Shand H, 2004, Does Quality Management Work in The Public Sector?, Public Administration and Management : An Interactive Journal.

Tangkilisan, Hassel Nogi, *Management Modern Untuk Sektor Publik*, Balarairung & Co, Yogyakarta, 2003.

Warsito Utomo, *Administrasi Publik Baru Indonesia, Perubahan Paradigma dari Administrasi Negara ke Administrasi Publik*, Pustaka Pelajar, Jogjakarta, 2006.

Zeithanl, Valerie A, Parasuraman A and Berry. Leonard I, *Delevering Service Quality Balancing Customer perception and Expectations*, The Free Press, New York, 1990.

PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN

Direktorat Perundang-Undangan Direktorat Jenderal Hukum dan Perundang-Undangan Departemen Hukum dan Hak Asasi Manusia. *Konsep Kitab Undang-Undang Hukum Pidana*. 2005

Kementrian Pendayagunaan Aparatur Negara, *Kajian Peraturan pelaksana Rancangan Undang-Undang Tentang Pelayanan Publik*, Jakarta, 2006.

KepMENPAN No. 118/Kep/M.PAN/5/2003 perihal Pedoman Umum Penanganan Pengaduan Masyarakat.

KepMENPAN No. 25/Kep/M.PAN/2/2004 tentang Pedoman Umum Penyusunan Indeks Kepuasan Masyarakat Unit Pelayanan Instansi Pemerintah.

KepMENPAN No. 25/Kep/M.PAN/4/2002 tentang Pedoman Pengembangan Budaya Kerja.

KepMENPAN No. 26/Kep/M.PAN/2/2004 tentang Petunjuk Teknis Transparansi dan Akuntabilitas dalam Penyelenggaraan Pelayanan Publik.

KepMENPAN No. 46/2004 tentang Petunjuk Pengawasan dalam Penyelenggaraan Pemerintah.

KepMENPAN No. 63/Kep/M.PAN/7/2003 tentang Pedoman Umum Penyelenggaraan Pelayanan Publik.

Rancangan Undang-Undang Republik Indonesia Tentang pelayanan Publik, Kementrian Pendayagunaan Aparatur Negara, Jakarta, 2000.

Surat Edaran MENPAN No. 15/2005 tentang Peningkatan Investasi Pengawasan dalam Upaya Perbaikan Pelayanan Publik.